

# KIESSTELSELS EN VERANTWOORDBAARHEID: 'N VOORSTEL VIR KIESSTELSELHERVORMING IN SUID-AFRIKA

Murray Faure<sup>1</sup> en Albert Venter<sup>2</sup>

## Summary

*In this article the authors offer an argument for electoral reform in South Africa. A brief review of the electoral systems debate in South Africa is followed by a short overview of the present system. Three options that have crystallised in the electoral systems debate are evaluated, and a preferred option presented. The article concludes with a proposal that the present system of closed party list proportional representation is replaced by a mixed proportional representation and single member constituency electoral system. The authors also suggest that a number of further changes be effected to the electoral system. The basis of the argument is that the proposed reforms of the electoral system will contribute to a stronger form of accountability of public representatives to the electorate than is possible under the present system. The authors judge that greater accountability will contribute towards the consolidation of democracy in South Africa. The main purpose of the proposal is to do what is right for democracy in South Africa: promote accountable government.*

## INLEIDING

In Suid-Afrika is die Britse relatiewe meerderheidstelsel van enkelledige kiesafdelings om verteenwoordigers vir die Volksraad en die verskillende provinsiale rade te kies vir die eerste 84 jaar na uniewording in 1910 gebruik. Dit het sedert 1910 onveranderd gebly totdat die tussentydse grondwet van 1993 dit verander het na 'n geslote partylys proporsionele stelsel. Teen die einde van die tagtigerjare van die vorige eeu was dit duidelik dat Suid-Afrika goed op koers was na 'n omvattende politieke oorgang sowel as 'n nuwe kiesstelsel. Die destydse Presidentsraad, akademici en die Departement van Konstitusionele Ontwikkeling het alternatiewe kiesstelsels inet die oóg op "hervorming" oorweeg.

Staatspresident De Klerk se toespraak op 2 Februarie 1990 het die land onherroeplik op weg na 'n nuwe politieke orde geplaas. Die oorgangsproses het, na aanvanklike haakplekke, teen 1993 op koers gekom. Die bykans vier jaar wat die oorgang

<sup>1</sup> Departement Politieke Wetenskappe, Unisa.

<sup>2</sup> Departement Politiek en Regeerkunde, RAU.

van apartheid na demokrasie geduur het, het ook, met betrekking tot die verskillende opsies vir 'n nuwe kiesstelsel, tot intense debatvoering aanleiding gegee.

In die aanloop tot die finalisering van die oorgangsgrondwet is verskillende voorstelle vir elektorale hervorming op die tafel geplaas. Daar was merkwaardige ooreenstemming met betrekking tot twee sake. Die eerste was dat feitlik alle verkiesingsontleders dit eens was dat die relatiewe meerderheidstelsel wesenlik onbillik is aangesien dit sterk daartoe neig om die meerderheidsparty te bevoordeel deur oorverteenvoordiging. Die tweede was dat een of ander vorm van proporsionele verteenwoordiging (PV) uiters gewens sou wees in die nuwe politieke orde. Die kiesstelsel wat uiteindelik in Suid-Afrika vir die oorgangsgrondwet aanvaar is, die geslote partylys proporsionele kiesstelsel, is van die mees radikale proporsionele stelsels in konstitusionele state. Na die aanvaarding en die uittoets daarvan in die 1994 "vryheidsverkiesing", het 'n kiesstelselhervormingsdebat opnuut ontstaan. Aan die een kant was daar teen die begin van 1995 die ervaring van die eerste nasionale en provinsiale verkiesings van 1994 wat as riglyn kon dien. Aan die ander kant was die Grondwetgewende Vergadering druk besig om 'n finale grondwetlike teks vir Suid-Afrika op te stel. Dit het die deur oopgelaat vir verdere aanpassings aan die kiesstelsel. Om hierdie doelwit te bewerkstellig het Temakomitee Twee van die Grondwetgewende Vergadering byengekom om kiesstelselopsies vir die finale grondwet te debatteer en uiteindelik af te handel.<sup>3</sup>

Na die konstitusionele bosberaad by Arniston in 1996 het dit duidelik geword dat die PV-lysstelsel behoue sou bly vir die 1999-algemene verkiesing. Hierna het bespiegeling begin of die 2004-verkiesing dalk op 'n ander stelsel gebaseer sou word. Hierdie fase van die debat is in die EISA (*Electoral Institute of South Africa, Verkiesingsinstituut van Suid-Afrika*)-tafelronde van Augustus 1998 verder gevoer. Verskillende opsies is nogmaals deur deskundiges en navorsers op hierdie byeenkoms ter tafel gelê. In 2000 is 'n konferensie oor verkiesingsadministrasie in suider-Afrika by die Universiteit van Stellenbosch gehou waarin kiesstelselhervorming vir Suid-Afrika nogmaals onder die loep geneem is.

In hierdie artikel bied ons 'n betoog ter ondersteuning van elektorale hervorming in Suid-Afrika aan. 'n Kort oorsig oor die huidige stelsel word gegee, en daarna word 'n bondige oorsig oor alternatiewe voorstelle uiteengesit. Drie opsies wat uitgekristalliseer het, word oorweeg, waarna 'n voorkeuralternatief voorgestel word. Die artikel sluit af met 'n voorstel dat die huidige stelsel van geslote partylys proporsionele verteenwoordiging vervang word met 'n gemengde enkelledige kiesafdeling en geslote partylysstelsel en dat etlike ander hervormings in die kiesstelsel aangebring

<sup>3</sup> Vir 'n volledige oorsig oor die kiesstelseldebate waarna hierbo verwys is, kyk Faure 1999.

behoort te word. Die grondslag van die betoog is dat 'n gemengde proporsionele kiesafdelingstelsel betekenisvol sal bydra tot die verantwoordbaarheid van lede van die nasionale wetgewer aan hulle kiesers. Die betoog word aangebied in die volle bewustheid daarvan dat die huidige stelsel merkwaardige suksesse behaal het. Dit is die oorwoë mening van die skrywers dat die stelsel wat voorgestel word, selfs beter sal wees as die huidige indien 'n geografiese kiesafdelingselement in die kiesstelsel ingebou word. Na ons oordeel sal groter verantwoordbaarheid van openbare verteenwoordigers bydra tot die verstewiging van die demokrasie in Suid-Afrika. Hoe langer die huidige partylstelsel behou word, des te groter sal dit in 'n institusionele houvas ontwikkel wat moeilik verbreek sal kan word. Die partylstelsel was 'n optimale keuse vir die oorgang na demokrasie, maar dit skiet tekort as stelsel om die demokrasie te verstewig. Die oorheersende oorweging van die voorstel is om te doen wat in belang van die bevordering van demokrasie in Suid-Afrika is: om verantwoordbare regering in Suid-Afrika aan te help.

### **ALTERNATIEWE VIR DIE HUIDIGE STELSEL: TEMAKOMITEE TWEE VAN DIE GRONDWETGEWENDE VERGADERING: MEI 1995**

Die werkwinkel wat deur Temakomitee Twee van die Grondwetgewende Vergadering in Mei 1995 in Kaapstad in die Parlementsgebou gehou is tydens die proses om 'n finale grondwet vir Suid-Afrika te skryf, is 'n belangrike mylpaal in die kiesstelseldebate in Suid-Afrika. Dit het 'n rare geleentheid gebied vir akademici, deskundiges uit die buiteland en politici om idees uit te ruil oor die keuses met betrekking tot 'n kiesstelsel vir die finale grondwet.<sup>4</sup> Die byeenkoms het duidelik getoon dat ten spyte van die voordeel van die geslote partylstelsel, daar tog tekortkominge was ten aansien van verantwoordbaarheid van openbare verteenwoordigers teenoor hulle kiesersgevolg. Deskundiges het saamgestem dat die stelsel legitiem, inklusief, hoogs proporsioneel verteenwoordigend ten aansien van kleiner partye en billik was. Aangesien die land een groot kiesafdeling is, is daar ook geen sprake van afbakingsgeknoui (*gerrymandering*) nie. Daar was egter ook konsensus oor die tekortkominge van die stelsel: dit is onpersoonlik, plaas buitengewone mag in die hande van partyleiers en bewerkstellig nie behoorlike verantwoordbaarheid van LNV's (lede van die Nasionale Vergadering) nie. LNV's is aanspreeklik teenoor hulle partyleiers en partystrukture en kommunikasie tussen gewone kiesers en LNV's is grotendeels afwesig. Die handelinge van Temakomitee Twee is opgeteken in die boeke van Krennerich en De Ville 1997, en De Ville en Steytler 1996.

<sup>4</sup> Die skrywers van hierdie artikel het altwee aan die verrigtinge deelgeneem en daarvoor gepubliseer in Steytler en De Ville.

Al die deskundiges het in hulle voorleggings wesenlik oor een punt saamgestem: maniere moet bedink word om groter aanspreeklikheid van openbare verteenwoordigers te bewerkstellig. In wese het die voorstelle op twee alternatiewe neergekom. Daarbenewens moes alle voorstelle ook rekening hou met die bepaling van die grondwetlike beginsels dat die finale grondwet voorsiening moet maak vir 'n kiesstelsel wat in die algemeen sou uitloop op 'n proporsionele uitslag. 'n Streng relatiewe meerderheid enkelledige kiesstelsel was dus van meet af aan uitgesluit. Die twee denkskole wat na vore getree het is soos volg:

Die eerste denkskool het ten gunste van meerledige kiesafdelings betoog. Dit sou beteken dat die hele land verdeel word in groterige geografies-afgebakende kiesafdelings waarin twee tot vyf lede vir elke kiesafdeling verkies sou word. Die gedagte was dat gedeeltelike proporsionaliteit langs hierdie weg bewerkstellig sou kon word. Kiesers sou twee of vyf stemme hê, na gelang van die voorstel. Die eerste twee of vyf kandidate met die meeste stemme sou dus verkies word.<sup>5</sup> Sommige voorstelle het benewens meerledige kiesafdelings ook 'n beperkte nasionale partylys van 100 lede voorgestel waarin vir disproporsionaliteit wat in die meerledige kiesafdelings se samestelling mag voorkom, vergoed word (De Ville 1996: 83-99 en Kotzé 1996: 101-13).

Die tweede denkskool was ten gunste van die nasionale partylys proporsionele stelsel wat gekombineer word met enkelledige kiesafdelings wat op die welbekende relatiewe meerderheidstelsel verkies word. Die voorstelle was wesenlik dit wat in Duitsland gebruik word (Faure 1996: 71-6 en Venter 1996:80-1). Die voorleggings aan Temakomitee Twee het egter nie werklikheid geword nie. Die Grondwetgewende Vergadering het, vanweë verskeie redes wat nie hier ter sake is nie, teen die einde van 1995 vasgeval. Die Arniston-bosberaad wat vroeg in 1996 gehou is ten einde die grondwetgewende proses te bespoedig, het onverwags besluit dat die kiesstelsel vir ten minste die 1999-verkiezing behou sou word. Die kiesstelsel van die oorgangsgrondwet van 1993, is met kleiner wysigings in die 1996-Grondwet en die daarmee gepaardgaande Kieswet opgeneem.

## **EISA SE TAFELRONDEGESPREK VAN 1998**

Die volgende belangrike ontwikkeling in die debat rondom verkiesingshervorming is EISA se tafelrondegesprek wat in Augustus 1998 gehou is. Die gevolgtrekking wat op hierdie beraad bereik is, toon merkwaardige ooreenkomste met die gevolgtrekkings wat op Temakomitee Twee drie jaar tevore bereik is. Interessant en

<sup>5</sup> Die probleem met meerledige kiesafdelings uit die oogpunt van die Suid-Afrikaanse Grondwet is dat so 'n stelsel nie redelike proporsionaliteit in die algehele uitslag kan bewerkstellig nie. Gevolglik moet een of ander vorm van partylysvergoeding bykomend ingestel word.

belangrik is dat die EISA-gesprek ook deur buitelandse kundiges bygewoon is. Die meeste ontleders by EISA-98 was dit eens dat Suid-Afrika weg moet beweeg van 'n suiwer partylys proporsionele kiesstelsel na een met 'n vorm van kiesafdelings-verteenwoordiging wat ook proporsionele elemente bevat.

Op die EISA-98-simposium is die volgende belangrike punte kortliks beklemtoon. Tom Lodge van die Universiteit van die Witwatersrand betoog dat die status quo behou moet word. Sy argument is dat 'n kiesafdelingselement die koste van verkiesings wat reeds hoog in Suid-Afrika is, verder sou verhoog. Tweedens kan kiesafdelingsgebaseerde kiesstelsels verval in begunstiger-kliëntverhoudings wat korrupsie en onbillike bevoordeling sal meebring. Derdens benadeel kiesafdelingstelsels in die praktyk die verteenwoordiging van vroue en ander minderheids-groepe. Laastens bring die huidige stelsel 'n mate van dissipline onder LNV's, wat noodsaaklik is in 'n staat waar heelwat ongewilde sosio-ekonomiese hervorming gedoen moet word (Lodge 1998:2,3).

Ander voorstelle, waarvan die belangrikstes dié van Elklit van Denemarke en Reilly van Swede was, kom neer op een of ander vorm van meerledige kiesafdelings gekombineer met partylysstelsels. Elklit se voorstel wil dat in plek van die geslote partylys 'n oop partylys proporsionele stelsel ingestel word. Dit beteken dat kiesers hulle voorkeur vir besondere kandidate sal kan uitspreek. Dit sou beteken dat meerledige kiesafdelings ingestel word - drie tot vyf setels - en dat daar in voorkeurende vir kandidate gestem word. Enige disproportionaliteit in die algehele uitslag kan van 100 kompensatoriese, afsonderlike geslote partylyste reggestel word. Dus sal 300 setels in 60 vyfledige, (of 100 drieledige) kiesafdelings verdeel word en 100 setels van partylyste af gevul word (Elklit 1998:8-11). Die grootste enkele probleem met Elklit se voorstel in Suid-Afrika is dat dit 'n hoë mate van kiesersgeletterdheid vereis. Die meerledige kiesafdelings sal sowat 500 000 kiesers per kiesafdeling bevat. Onses insiens sal hierdie voorstel nie die probleem van verteenwoordigeraanspreeklikheid oplos nie. Vyf LNV's in 'n kiesafdeling wat geografies groot is, sal baie maklik verantwoordelikheid op ander kollegas afskuif.

Vir Reilly is demokratiese konsolidering die belangrikste bydrae wat deur elektorale geniëring gemaak kan word. Sy empiriese ondersoek demonstreer dat al die demokrasieë wat geografies groot is, die VSA, Kanada, Indië, Frankryk, Duitsland en Brittanje, van geografiese enkelledige kiesafdelings gebruik maak. Volgens Reilly versterk enkelledige kiesafdelings die kontak tussen kiesers en bevorder dit die institusionalisering van demokratiese gewoontes. Hoewel hy geen spesifieke voorstel op die tafel geplaas het nie, is die boodskap van sy navorsing duidelik: vir die konsolidering van demokrasie is 'n geografiese element in die kiesstelsel belangrik (Reilly 1998:4,5).

## DIE HUIDIGE KIESSTELSEL<sup>6</sup>

Die Nasionale Vergadering in Suid-Afrika bestaan uit 400 setels wat gevul word uit lede wat volgens 'n geslote partylys proporsionele stelsel verkies word. Tweehonderd lede word verkies uit nasionale partylyste, terwyl die ander 200 verkies word op grond van regionale (provinsiale) partylyste. Die provinsies is inderdaad groot meerledige kiesafdelings. Elke provinsie is geregtig op 'n proporsionele deel van die 200 regionale setels in verhouding tot die bevolkingsgrootte daarvan as breukdeel van die nasionale bevolking. Nege provinsiale wetgewende vergaderings word ook op proporsionele grondslag aangewys, maar daar is nie subregios hier ter sprake nie. Die huidige (2001) grootte van elke provinsie se verteenwoordiging in die Nasionale Vergadering is soos volg:

**Nasionale lys** **200**

### Provinsiale setels

Oos-Kaap	27	
Vrystaat	14	
Gauteng	46	
Kwazulu-Natal	38	
Mpumalanga	14	
Noord-Kaap	4	
Noordelike Provinsie	20	
Noordwes	17	
Wes-Kaap	20	
<b>Subtotaal</b>	<b>200</b>	
<b>Totaal</b>		<b>400</b>

Toekenning van setels geskied volgens die Droop-kwota - wat 'n bepaling is van hoe fraksies tussen partye verdeel moet word. Die Droop-kwota van hoogste oorblyfsels van fraksies bevoordeel kleiner partye.<sup>7</sup> Die provinsiale uitslae van die Nasionale Vergadering word eerste bereken en daarna word dit teen die proporsionele uitslae van die 200 setels van die nasionale lys verreken ten einde die grondwetlik bepaalde proporsionele uitslag te bewerkstellig. Met ander woorde, enige oorverteenvoordinging of disproportionaliteit wat die provinsiale lyste se uitslag aan bepaalde politieke partye verleen, word gekompenseer deur die nasionale lys. (Kyk ook Reynolds 1994:216, 217.)

<sup>6</sup> Vir 'n volledige uiteensetting van die Suid-Afrikaanse kiesstelsel, kyk Faure: 1999.

<sup>7</sup> Die Droop-kwota is: Aantal stemme +1 ÷ aantal setels +1.

## **DIE STEM BRIEF**

Elke stemgeregtigde ontvang twee stembriewe: een vir die verkiesing van lede van die Nasionale Vergadering en een vir lede van die betrokke provinsiale wetgewer. Daar word nie voorsiening gemaak vir kandidaat- of partyvoorkeuordering nie: die stelsel is 'n streng een mens een stem kiesreg ten opsigte van een party. Kiesers mag hulle stemme verdeel, dit wil sê 'n kieser het 'n vrye keuse van partye in die nasionale en betrokke provinsiale verkiesing. Ervaring in die afgelope twee verkiesings het geleer dat kiesers wel deeglik daarvan bewus is dat hulle hulle stemme strategies tussen verskillende partye kan verdeel. In die 1994-verkiesing het die Demokratiese Party bv. 538 655 stemme in die provinsies op hom verenig, maar net 338 426 stemme vir die Nasionale Vergadering. Let daarop dat die gelyktydige provinsiale-nasionale verkiesings tans slegs 'n praktiese reëling is. Dit kan gebeur dat verskillende provinsiale wetgewers voor hulle maksimum ampstermyn van 5 jaar ontbind word as gevolg van die partypolitiese dinamika in die betrokke provinsie. Dit beteken dat provinsies moontlik in die toekoms op verskillende datums verkiesing kan hou.

## **DIE DREMPEL**

Die verteenwoordigingsdrempel (die minimum getal stemme wat benodig word om 'n setel te wen) is baie laag. Geen wetlike drempel word bepaal nie; bloot die wiskundige drempel is in Suid-Afrika van toepassing. Die drempel vir die nasionale lys is  $1/200$  of 0,5%. Vir die verskillende provinsiale lys hang die drempel af van die grootte van die getal verteenwoordigers wat verkies word. Vir die Noord-Kaap, met vier lede vir die Nasionale Vergadering, is dit 25%, terwyl die drempel vir Gauteng, met 46 lede, ongeveer 2,17% is. Die drempel vir die Nasionale Vergadering as geheel is 0,24938%.

## **VIRTUELE KIESAFDELINGS**

Politiese partye het, ten einde kritiek te hanteer dat daar geen of weinig kommunikasie tussen LNV's en kiesers is nie, probeer om hierdie probleem te oorkom met wat ten beste "virtuele kiesafdelings" genoem kan word, in te stel. Elke party het, na gelang van hulpbronne wat beskikbaar was, streke afgebaken waarin LNV's die rol van 'n setelgebode verteenwoordiger sou vervul. Dit beteken in praktyk natuurlik dat 'n kieser hom in meer as een virtuele kiesafdeling kan bevind, na gelang van die politieke partye wat so 'n kiesafdeling in werking gestel het. Die stelsel lei klaarblyklik nie tot enige werklike verantwoordbare verteenwoordiging nie, omdat dit geen staatsregtelike en grondwetlike status het nie. Kiesers stem ook

nie vir die bepaalde LNV tydens verkiesing nie, en het weinig kennis van wie die betrokke persoon is. 'n Maklike toets is: die leser van hierdie artikel kan homself afvra: wie is tans die LNV's van die verskillende partye in my bepaalde omgewing? Navrae wat die skrywers informeel onder kennisse, kollegas en studente gedoen het, het sonder uitsondering 'n negatiewe antwoord ontlok: nêrens het gewet wie die aangewese LNV's van die verskillende partye in hul woon- en/of werksomgewing is nie. Die virtuele stelsel maak geen sin nie.

## **ARGUMENTE VIR VERANDERING AAN DIE BESTAANDE KIESSTELSEL**

Met inagneming van die voorgaande is dit duidelik dat daar 'n merkwaardige algemene konsensus onder 'n beduidende groep elektorale deskundiges is dat die huidige geslote partylstelsel in Suid-Afrika 'n baie goeie keuse vir die oorgang na demokrasie was, maar dat dit nie voldoende voorsiening maak vir verantwoordbare en aanspreeklike verteenwoordiging van kiesers in die Nasionale Vergadering nie. Ook is daar 'n konsensus dat die stelsel te veel mag in die hande van die partyleiers plaas. Laastens stem die meeste deskundiges saam dat 'n element van kiesafdelingsverteenwoordiging in die kiesstelsel ingebring moet word.

Die skrywers stel 'n gekombineerde geslote partylys proporsionele enkelledige kiesafdeling kiesstelsel vir Suid-Afrika voor. Hierdie voorstel voldoen ten volle aan die vereistes van die Grondwet wat bepaal dat in die algemeen, die kiesstelsel proporsionele verteenwoordiging tot gevolg moet hê (Artikel 10(1)(d)). Die stelsel wat voorgestel word, is soortgelyk aan dié in Duitsland, Hongarye, Nieu-Seeland en die Walliese en Skotse wetgewende vergaderings. Ons is egter van oordeel dat die verandering nie bloot na 'n gemengde proporsionele enkelledige stelsel behoort te wees nie. Die voorstelle is daarop gerig om groter aanspreeklikheid vir verteenwoordigers te bewerkstellig, daarom stel ons 'n omvattende herskikking van die kiesstelsel voor. Die besonderhede van die voorstelle is soos volg:

### **1. Voer die beginsel van gedeeltelike geografiese verteenwoordiging in**

Die voorstel is dat die kiesstelsel 'n proporsionele kiesstelsel met 'n geografiese element moet wees. Let daarop dat dit nie 'n parallelle stelsel is nie, met ander woorde dit bestaan nie uit twee dele wat afsonderlik van mekaar bedryf word nie. Een element van die stelsel, die partylstelsel, vergoed vir die disproportionaliteit van die kiesafdelingstelsel. 'n Parallelle stelsel sou onkonstitusioneel wees, aangesien dit nie 'n volledig-proporsionele uitslag teweeg sou bring nie. Gevolglik stel ons voor dat:



- 200 van die 400 setels in die Nasionale Vergadering toegewys word aan enkelledige, geografies-afgebakende kiesafdelings;
- die oorblywende 200 setels toegeken word op grond van 'n nasionale geslote lys, georden volgens individuele partyvoorkeure (soos tans);
- twee stembriewe gebruik word, een vir kiesafdelingskandidate en een vir partye;
- die Droop-kwota gebruik word om setels vir die proporsionele gedeelte toe te ken;
- kandidate in kiesafdelings op die relatiewe meerderheid, eerste-by-die-wenpaal-verby-metode, verkies word.

Dit spreek vanself dat die veranderings sal meebring dat die stelsel waarin die provinsies as't ware nege groot kiesafdelings is, sal verval. Kandidate sal toegelaat word om op beide die partylys en in 'n kiesafdeling mee te ding. Proporsionele uitkoms word gewaarborg deur die 200 partylysetels. Geen drempel anders as die wiskundige drempel van 0,5% word in die proporsionele lys vereis nie. Na 'n verkiesing sal die kiesafdelingsuitslag eerste afgekondig word. Daarna word die proporsionele lys-uitslae aangewend om enige disproporsionaliteit in die kiesafdelingsuitslae reg te stel.

## 2. Laat 'n vry mandaat toe

Tans bepaal wetgewing dat lede van die Nasionale Vergadering verbind is aan 'n partymandaat. Dit beteken dat wanneer LNV's van party verwissel, hulle setels prysgegee word. Dit staan ook bekend as 'n imperatiewe mandaat. Na ons oordeel is hierdie bepaling teenstrydig met individuele regte soos wat dit in hoofstuk 2 van die Grondwet gewaarborg is - in die besonder artikel 15: vryheid van gewete, denke oortuiging en mening; artikel 16: vryheid van uitdrukking en artikel 19: vryheid van politieke keuses. 'n Vrye mandaat is oral in die demokratiese wêreld die gebruik. Dit moet as minimumvereiste geld dat kiesafdelings-LNV's nie aan 'n imperatiewe mandaat onderwerp mag word nie. Ten einde stabiliteit in die wetgewer te verseker - lastige oorloperij kan lei tot die gereelde val van regerings - kan bepaal word dat kiesafdelings-LNV's wat van party verwissel, opnuut hulle mandate in die kiesafdeling in 'n tussenverkiesing moet hernu.<sup>8</sup> Die punt met betrekking tot 'n vry

<sup>8</sup> Die geval van senator James Jeffords in die VSA-Senaat gedurende Mei 2001 toon aan hoe 'n individuele persoon se verandering van partylojaliteit die magsbalans in 'n wetgewende instelling kan verander. Sy besluit om 'n onafhanklike senator te word, het beteken dat die Republikeinse Party sy meerderheid in die senaat verloor het. Ons argument is dat in so 'n geval, die persoon se gewete nie alleen belangrik is nie, maar ook die kiesers wat hom senaat/wetgewer toe gestuur het. 'n Oorloper moet sy/haar mandaat opnuut by die kiesers wat verteenwoordig word, hernu. 'n Verteenwoordiger verteenwoordig immers veral en ten eerste die belange van sy kiesers, nie dié van sy/haar gewete alleen nie.

mandaat is dat verteenwoordigers toegelaat moet word om volgens hulle gewete op te tree, eerder as die streng opdrag van die partyleierskap. Die mens het al dikwels kollektief foute gemaak en 'n vry mandaat sal 'n gesonde korrektyf wees op heethoofdige partyleidings.

Onder bepaalde omstandighede moet LNV's, wat op die proporsionele partylys aangewys is, ook die reg hê om hulle gewete eerder as die opdragte van die partyleiding te gehoorsaam. Die vry mandaat en hoe dit bestuur word, kan deur parlementêre reëls bepaal word. 'n Praktiese reëling in dié verband mag wees dat partylyskandidate alleen as groep van party mag verwissel. Dit gaan hier weereens daarom dat lastige oorloperij en omkopery voorkom moet word. Die grootte van die groep kan in die parlementêre reëls ingeskryf word, bv. dat ten minste 25% van die verteenwoordigers van 'n party mag "oorloop" met behoud van hulle setels. Die parlementêre reëls kan ook gewysig word om voorsiening te maak vir 'n groot-skaalse herskikking van partye, soos wat met die amalgamasie van die Demokratiese Party en die Nuwe Nasionale Party in 1999-2000 gebeur het.

### 3. Stel interne partydemokrasie in

Afdeing 42(3) van die grondwet bepaal: "Die Nasionale Vergadering word verkies om die mense te verteenwoordig om regering deur die mense kragtens die Grondwet te verseker." Die huidige kieswet en verkiesingsreëlings plaas geen verpligting hoegenaamd op partye om kandidate vir die partylyste op 'n demokratiese manier aan te wys nie. Daar is bv. nie 'n verpligte stelsel van openlike partyvoorverkiesings, soos in die VSA nie. Die praktyk verskil van party tot party. In sommige partye het die leierskap meer diskresie as in ander. Maar alle partye maak voorsiening daarvoor dat die partyleierskap substansiële invloed op die aanwys van lyskandidate het. Partye moet deur wetgewing gedwing word om intern-erkende demokratiese praktyke te volg. Die demokrasie omvat onder meer dat die *demos* (volk) hulle leiers op demokratiese en mededingende wyse mag aanwys: om leiers te beheer, tot verantwoording te roep en te beïnvloed.

### 4. Vereis openbaarmaking van eksterne partybefondsing

Voorts ag ons dit van kritieke belang dat van politieke partye regtens vereis behoort te word om die bron en hoeveelheid van buitebefondsing bekend te maak. In Suid-Afrika ontvang partye miljoene rande aan buitelandse skenkings: van vriendelike regerings, belangegroeppe en maatskappye. Net so ontvang partye binnelands skenkings ter waarde van miljoene rande van welaf maatskappye en individue (Lodge 1999:67). Die kiesers van Suid-Afrika het 'n reg om te weet watter belangegroeppe die politieke partye van die land geldelik ondersteun.

## 5. Stel die reg van rappel in

Rappel, of herroepingsreg, beteken in wese dat die kiesers in 'n kiesafdeling 'n mosie van wantroue, by wyse van petisie en 'n stemming, in hulle verteenwoordiger mag instel. In ooreenstemming met die algemene beginsel dat in parlementêre stelsels die regering voortdurend die vertroue van die meerderheid in die parlement moet geniet, behoort kiesafdelings-LNV's ook die voortdurende vertroue van hulle kiesers te geniet. Om lastige en ligsinnige rappel-inisiatiewe teen te werk, moet die vereistes daarvoor streng wees. Dit kan insluit 'n petisie wat ten minste die steun van 2% van die kiesafdeling vereis (ongeveer 2000 handtekeninge, indien ons voorstelle aanvaar word); dat 'n rappel-inisiatief slegs eenkeer in die ampstermyn van 'n LNV ingestel mag word, en ook nie voordat twee jaar van die ampstermyn verloop het nie. Onses insiens sal dié rappel 'n gesonde invloed hê op die verantwoordelikeheidsin van LNV's.

## BESPREKING VAN DIE GEVOLGE VAN DIE VOORSTELLE

Ons voorstelle vir die hervorming van die kiesstelsel het verskeie gevolge, wat kortliks aangestip word.

### 1. Die grootte van die Nasionale Vergadering

Die grondwet bepaal dat die Nasionale Vergadering 350 tot 400 lede moet hê. Daar is geen dwingende rede waarom Suid-Afrika 400 LNV's moet hê nie. Die getal kan goedsikks na 350 verminder word. Dit sal 'n aansienlike besparing aan salarisse en voordele meebring wat elders aangewend kan word. 'n LNV in die parlement kos die belastingbetalers van Suid-Afrika ten minste R500 000 per jaar. Indien die ledetal met 50 verminder word, sal dit 'n besparing van R25 miljoen per jaar, of R125 miljoen in een ampstermyn van 5 jaar wees. Inaggenome die tydwaarde van geld, kan die belastingbetalers baie baat by so 'n vermindering.

### 2. Geen bedreiging vir die bestaande sterkte van partye nie

Partye se verteenwoordiging sal nie wesenlik beïnvloed word nie, aangesien die proporsionele element, met 'n lae drempel van 0,5%, behou sal word.

### 3. Eerste- en tweedeklasverteenwoordigers

Sommige kommentators, onder andere Elklit, beskou die partylysverteenwoordigers as van mindere status as kiesafdelingsverteenwoordigers, maar die getuienis daarvoor is na ons oordeel nie oortuigend nie.<sup>9</sup>

### 4. Kiesersrol

'n Kiesersrol wat op nasionale vlak en per kiesafdeling in stand gehou word, is noodsaaklik. Die Onafhanklike Verkiesingskommissie het met die 2000-munisipale verkiesing getoon dat so 'n rol wel bygehou kan word.

### 5. Grootte van kiesafdelings

Die aantal kiesers per kiesafdeling sal ongeveer 100 000 mense wees, inaggenome dat die getal kiesers in Suid-Afrika op nagenoeg 20 miljoen geskat word. Dit is nie buitengewoon groot nie. In die VSA het federale kiesafdelings ongeveer 450 000 kiesers.

### 6. Administrasie

Geografiese kiesafdelings moet ongeveer elke tien jaar afgebaken word om bevolkingsverskuiwings in ag te neem. Dit bring bykomende koste mee. Daarbenewens moet die kiesersrol op datum gehou word sodat die regering van die dag enige tyd wat polities dienstig mag wees, 'n verkiesing kan hou. Indien nie, sal kiesers ontkieser word. Laastens bestaan die gevaar van afbakeningknoeiery (*gerrymandering*), maar die voordele van verantwoordbare LNV's weeg swaarder as die nadele van afbakeninggeknoei. Buitendien lei 'n gekombineerde stelsel soos wat ons voorstel, tot minder druk op partye om afbakening te beknoei. Wat partye in kiesafdelings verloor kan deur die proporsionele lys reggestel word.

### 7. Regverdiging vir die kiesafdelingselement

Na ons oordeel kan 'n enkelledige kiesafdeling die band tussen kieser en verteenwoordiger versterk, maar die stelsel moet op 'n verskeidenheid van gronde geregverdig word. In die eerste plek sal die vereiste wat ons stel dat partye interne demokratiese aanwysingsprosedure moet volg, kandidate in kiesafdelings dwing om aktief in die kiesafdeling te werk en te werf. Die party se keuse, dienslewering en die voorkeur van kiesers is almal eng verweef. Partyleiers sal dus verplig wees

<sup>9</sup> Persoonlike mededeling aan AJ Venter, Johannesburg, Mei 1999.

om so ver moontlik "beste" kandidate in kiesafdelings te stel. 'n Partylojalis is nie noodwendig die beste kandidaat nie. Die mag van partyleiers word dus in praktyk ingekort. Tweedens, die verkose LNV moet in sy ampstermyn na die belange van al die kiesers omsien. Goeie diens kan daartoe lei dat politieke opponente mettertyd die bepaalde kandidaat steun. Dit het in die algemeen 'n matigende invloed op ekstreme politieke sienings. Derdens, die LNV is 'n skakel tussen die burgerlike samelewing en die amptelike politiek: die LNV kan afsprake met 'n minister reël, navrae by senior amptenare doen oor probleme van kiesers, en so meer. Die LNV kan dus ook as ombudsman in die kiesafdeling optree. Vyfdens het 'n LNV 'n gevestigde belang by die inskryf van partylede tussen verkiesings ten einde te verseker dat sy/hy steun sal hê met die volgende partynominasie. Laastens het die kiesafdelings-LNV die voordeel dat die verkiesing 'n simboliese legitimiteit aan sy/haar verteenwoordiging verleen.

## 8. Vermenigvuldiging van politieke partye

Dit is waar dat 'n suiwer proporsionele lysstelsel, sonder 'n wetlikbepaalde minimum steundrempel, kan lei tot 'n vermenigvuldiging van politieke partye. Die getal politieke partye wat in die Nasionale Vergadering verteenwoordig word, het van 1994 tot 1999 toegeneem van 7 tot 13, onder meer as gevolg van die baie lae wiskundige drempel van 0,25%. Indien dit 'n probleem word in die Nasionale Vergadering, kan die drempel opgeskuif word na 3% of 5%, wat tipies van proporsionele stelsels is. Kleiner partye sal dus uitgesluit en verplig word om met ander ideologiese vennote saam te smelt. Die 200 kiesafdelingslede sal daarvoor sorg dat, volgens konvensionele verkiesingswetenskap, daar nie 'n groot proliferasie van partye sal plaasvind nie. Maar dit volg ook nie noodwendig dat 'n kiesafdelingstelsel tot 'n stabiele tweepartystelsel lei nie - soos diegene uit die Angel-Saksiese agtergrond dikwels beweer. Getuienis uit Papoea Nieu-Guinee dui daarop dat 'n kiesafdelingstelsel in samelewings wat etnies diepverdeel is ook tot partysplitsing lei. Kandidate wen daar soms met so min as 6,3% van die stemme in kiesafdelings, omdat soveel partye deelneem (Reilly 1997:12). Ons voorstelle sal nie die party-politieke verdelings in Suid-Afrika wesenlik beïnvloed nie.

## 9. Aanspreeklikheid

Na ons oordeel is die vernaamste voordeel van ons voorstelle dat dit verteenwoordiger-aanspreeklikheid sal versterk. Om 50% van die LNV's in die Nasionale Vergadering verantwoordbaar aan kiesafdelings te maak, is oneindig meer gewens as om geen kiesafdelings te hê nie, soos tans. Die voorstelle plaas verantwoordbaarheid op een besondere persoon per kiesafdeling, iets wat nie moontlik is in die voorstelle wat meerledige kiesafdelings (drie tot vyf lede) insluit nie. Meerledige

kiesafdelings sal noodwendig geografies groter wees met groter kiesersgetalle. Die moontlikhede om verantwoordelikheid op iemand anders af te skuif, is legio. Kollektiewe verantwoordelikheid van vyf verteenwoordigers teenoor hulle kiesers, veral indien die vyf nie almal in dieselfde party is nie - wat hoogs onwaarskynlik is - is onses insiens nie veel van 'n verbetering op die afwesigheid van verantwoordelikheid wat die proporsionele stelsel meebring nie. Die enkelledige kiesafdeling sal ten beste die waardes van artikel 1(d) van die grondwet bevorder:

*"Die republiek van Suid-Afrika ... is gegrond op die volgende waardes: universele algemene stemreg vir volwassenes, 'n nasionale gemeenskaplike kieserslys, gereelde verkiesings en 'n veelpartystelsel van demokratiese regering om verantwoordingspligtigheid, 'n responsiewe ingesteldheid, en openheid te verseker."*

## 10. Billikheid, inklusiwiteit en verteenwoordigheid

Daarbenewens slaag hierdie voorstelle die toets wat gewoonlik van kiesstelsels verwag word: billikheid, inklusiwiteit en verteenwoordigheid. Minderhede, bv. etnies, geslag of enige ander, word nie benadeel nie. Die stelsel maak dus voorsiening vir omvattende verteenwoordiging. Dit is billik omdat almal 'n gelyke kans het om verkies te word as openbare verteenwoordigers. Groter partye word nie bevoordeel deur die kiesafdelingstelsel nie. Kleiner partye sal steeds hulle plek in die Nasionale Vergadering inneem. Die voorstelle voldoen aan die vereistes van die grondwet, naamlik dat die kiesstelsel in die algemeen 'n proporsionele uitslag moet bewerkstellig. Die Nasionale Vergadering sal steeds verteenwoordigend van die bevolking as geheel kan wees.

Die voorstelle wat ons maak is nie nuut nie; baie daarvan is al vantevore gemaak. Ons meen eger dat die pakket van voorstelle, naamlik die wysigings aan die kiesstelsel, afskaf van die imperatiewe mandaat, interne partydemokrasie, finansiële openheid en die reg op rappel en verpligte tussenverkiesings, 'n unieke kombinasie is wat daartoe sal bydra dat die demokrasie in Suid-Afrika versterk en gekonsolideer sal word.

## BIBLIOGRAFIE

De Ville J en Steytler N 1996. **Voting in 1996: Choosing in electoral system.** Bellville: Universiteit van Wes-Kaapland.

Elklit J 1998. What could a new South African electoral system look like? Cape Town: **Eisa electoral systems roundtable**, 14-15 August.

- Faure AM 1994a. The electoral system. In: De Villiers B (red.), **Birth of a constitution**. Kenwyn: Juta.
- Faure AM 1994b. Suid-Afrika se nuwe proporsionele kiesstelsel - Hoe werk dit?, Wat is die kenmerke daarvan?, en Hoe moet dit beoordeel word? *Politeia* 13(1), 31-50.
- Faure AM 1999. The electoral systems issue in South African politics. **Occasional paper**. Johannesburg: Konrad Adenauer Foundation. February.
- Faure AM 1996. Proposal 1: Proportional representation and single member constituencies. In: De Ville J en Steytler N 1996. **Voting in 1996: Choosing an electoral system**. Bellville: Universiteit van Wes-Kaapland.
- Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, Wet 108 van 1996.**
- Interim Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, Wet 110 van 1993.**
- Kotzé HJ 1996. Proposal 4: Proportional representation in multi-member constituencies (model 2). In: De Ville J & Steytler N (reds.). **Voting in 1999: Choosing an electoral system**. Durban: Butterworths.
- Krennerich M & De Ville J 1997a. Constituency elements within proportional representation systems and the electoral reform debate in South Africa. In: Elklit J (red.). **Electoral systems for emerging democracies: experiences and suggestions**. Copenhagen: Ministry of Foreign affairs, Danida.
- Krennerich M & De Ville J 1997b. A systematic view of the electoral reform debate in South Africa. *Verfassung und recht in übersee* 30(1), 26-41.
- Lodge T 1999. The African National Congress. In: Reynolds A (red.). 1999. **Election '99. From Mandela to Mbeki**. Cape Town: David Philip.
- Reilly B 1997. Preferential voting and political engineering: a comparative study. *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 35(1). March.
- Reilly B 1998. Electoral systems choice in post-1999 South Africa: an alternative model. **Eisa electoral systems roundtable** 14-15 August. Eisa: Johannesburg.
- Reynolds A (red.) 1994. **Election '94 South Africa**. Kaapstad: David Phillip.

Reynolds A (red.) 1999. **Election '99. From Mandela to Mbeki.** Kaapstad: David Philip.

Republiek van Suid-Afrika, **Kieswet, Wet 73 van 1998.**

Theme Committee Two's report to the Constitutional Committee of the Constitutional Assembly 1995. September 5<sup>th</sup>.

Venter AJ 1996. Proposal 2: Proportional representation and ex post facto accreditation of Members of Parliament. In: De Ville J en Steytler N 1996. **Voting in 1996: Choosing an electoral system.** Bellville: Universiteit van Wes-Kaapland.

### **Bykomende werke geraadpleeg**

Lijphart A 1994. **Electoral systems and party systems: a study of twenty seven democracies 1945-1990.** Oxford: Oxford University Press.

Lijphart A and Grofman B 1984 (reds.) **Choosing an electoral system: issues and alternatives.** New York: Praeger.

Sartori G 1994. **Comparative constitutional engineering.** Londen: Macmillan.